

La adhesión de México al GATT

TOMÁS PEÑALOZA WEBB*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la política económica de cualquier país debe consistir en incrementar el bienestar de sus ciudadanos. Esto es, maximizar la función de bienestar de la nación. En general, se puede decir que, *ceteris paribus*, mayores tasas de crecimiento de la economía generan más empleos y más satisfactores (bienes y servicios) y que, por ende, se incrementa la función de bienestar del país, al menos mientras uno o varios de los factores productivos se encuentren subutilizados o desempleados.¹ Sin embargo, toda función tiene restricciones, por lo cual es necesario eliminar aquellas que limitan el crecimiento.

Con respecto a México, las divisas han sido, históricamente, y aún lo son, una de las principales, si no la principal, restricción al crecimiento del país y a la posibilidad de obtener niveles más altos en la maximización de su función de bienestar nacional. En efecto, la experiencia ha demostrado que cuando la economía crece las importaciones también lo hacen, pero a tasas superiores, mientras que las exportaciones se incrementan a un ritmo inferior. La generalización de este fenómeno estructural la había detectado hace 36 años Juan F. Noyola, quien dice lo siguiente: "una economía en proceso de crecimiento que experimenta un aumento de las importaciones en mayor medida que el ingreso, y un aumento en las exportaciones en menor medida que el ingreso nacional".² Asimismo, la CEPAL se ha referido a este fenómeno en diversos estudios.³

Estos diagnósticos indujeron al país a buscar esquemas o estrategias de desarrollo que le ahorraran divisas y, consecuentemente,

a optar por una vía de crecimiento mediante la sustitución de importaciones.⁴ Sin embargo, esta vía no sólo agotó sus posibilidades de ahorrar divisas, sino que incluso generó una dependencia.⁵ Además México se convirtió en un cuasi-mono-exportador, pues tres productos generan más de 80% de las divisas que obtiene por concepto de exportaciones.

Por esta razón, y ante la urgencia de contar con divisas para atender el servicio de la deuda externa y cubrir las necesidades de importación, el actual gobierno adoptó las decisiones de liberar el comercio —eliminando los permisos de importación y sustituyéndolos por aranceles— y de adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Con la primera medida, abrir la economía, se espera que, por medio de las diferencias de precios relativos, los recursos se reasignen de manera más eficiente, y así los productos mexicanos sean más competitivos en el exterior.⁶ Con la segunda se busca que el comercio se efectúe bajo las normas internacionalmente aceptadas y plasmadas en el GATT, de tal modo que no se restrinja el ingreso de las mercaderías de México en los mercados externos. En otras palabras, de una estrategia de ahorro de divisas se pretende pasar a un esquema de generación de divisas.

Visto así, la decisión de ingresar o no al GATT debe tomarse evaluando el posible aporte de éste (o el de México a ese Acuerdo) al mejoramiento de la función de bienestar del país mediante el desplazamiento de la restricción de las divisas. Empero, frente a esta eventual ventaja está la posible desventaja de perder industrias no competitivas y, por ende, empleos, lo que disminuiría el valor de la función de bienestar del país.

En este ensayo se pretende establecer, en forma muy breve, las condiciones y la estrategia bajo la cual se debería examinar el ingreso de México al GATT, con el objeto de asegurar las mayores ventajas posibles. Debe señalarse, sin embargo, que no se cuantifica el probable costo-beneficio de ese ingreso. Para ello

1. Con el objeto de simplificar la presentación se hace caso omiso de los problemas de bienestar interpersonal o de distribución del ingreso. A quienes deseen conocer una versión excelente y breve sobre este tema se sugiere E.J. Misha, "A Survey of Welfare Economics", en *Survey of Economic Theory*, American Economic Association and Royal Economic Society, vol. I, The Mac Millan Press, Londres, 1965, p. 154.

2. Juan F. Noyola, *Desequilibrio fundamental y fomento económico en México*, tesis de licenciatura en economía, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1949.

3. Véase por ejemplo CEPAL, *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*, La Paz, 1957.

4. Véase, por ejemplo, Fernando de Mateo, "Industria y comercio exterior: pautas para la aplicación de políticas", en *México: una economía en transición*, Colegio Nacional de Economistas, Editorial Limusa, México, 1985, pp. 41-76.

5. Véase, por ejemplo, René Villarreal, *Desequilibrio externo, crecimiento sin desarrollo, el modelo de sustitución de importaciones: la experiencia mexicana (1929-1975)*, tesis doctoral, Facultad de Economía, Universidad de Yale, New Haven, Conn., 1975.

6. Véase Héctor Hernández Cervantes, "La política de comercio exterior de México", en *El Economista Mexicano*, vol. XV, núm. 3, México, mayo-junio de 1981, pp. 36-49.

* El autor fue miembro de la Delegación Mexicana en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio, que en 1979 examinó la conveniencia de ingresar al GATT.

sería menester determinar el saldo en divisas, el número de empleos y el ingreso que se generarían por la expansión de la economía —debida al aumento de las exportaciones que traería consigo el proceso de apertura de la economía y la adaptación de nuestro comercio a las normas establecidas por el Acuerdo—, así como la posible pérdida de divisas, empleos e ingreso a causa de la contracción causada por las mayores importaciones derivadas de la apertura de la economía y de nuestro ingreso al GATT.

EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

Antecedentes históricos

La Conferencia Monetaria Internacional de Bretton Woods, celebrada en 1944, culminó con la creación de un sistema de cooperación financiera internacional cuyos objetivos principales fueron el ordenamiento de los flujos monetarios entre países y la provisión de medios financieros para la reconstrucción de Europa.

Este sistema se puso en operación por medio del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial). Para complementar la cooperación monetaria y financiera —varios países, especialmente Estados Unidos, señalaron la conveniencia de crear un organismo de la misma naturaleza que regulara las transacciones comerciales internacionales.

El Departamento de Estado de Estados Unidos publicó en 1946 una propuesta formal para la creación de un sistema de comercio mundial⁷ y de una institución responsable de definir las reglas del juego y administrar su aplicación. Al principio se pensó en constituir una "Organización Internacional del Comercio" (International Trade Organization) y la propuesta respectiva se sometió a discusión en la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo efectuada en Londres en 1946, que continuó en Ginebra en 1947 y que concluyó en La Habana a fines de 1948. El resultado de esas reuniones fue la "Carta de La Habana", suscrita por 53 países, en la cual se establecía la creación de dicho organismo, que comenzaría sus labores tan pronto como la mayoría de los miembros ratificara el tratado.

El Congreso estadounidense se opuso en forma terminante a aceptar varias de las cláusulas de la Carta, por lo que la institución nunca llegó a constituirse de manera definitiva. Ante este vacío, algunos de los países que habían participado en la conferencia de Londres negociaron una serie de concesiones bilaterales que luego hicieron extensivas a todos los participantes. Los principios acordados y las concesiones otorgadas se plasmaron en un acuerdo ejecutivo, que a partir de entonces se conoce como Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Después de la conferencia de Londres se han realizado seis rondas de negociaciones comerciales multilaterales; los participantes se han incrementado de los 23 iniciales a 90 en la

actualidad.⁸ La Ronda de Tokio, iniciada en 1973 y concluida en 1979, construyó, en términos de eliminación de obstáculos al comercio, la más ambiciosa negociación comercial multilateral celebrada hasta la fecha.

El Comité de Negociaciones del GATT, órgano responsable de conducir las actuales negociaciones comerciales multilaterales, está integrado por 68 países, que representan 90% del comercio mundial.

Funciones principales y objetivos

Los objetivos fundamentales del Acuerdo General se pueden agrupar en dos grandes áreas: a) el establecimiento de un *marco contractual* de carácter internacional que proporcione un código de conducta para las transacciones comerciales entre países, y b) la formalización de un *foro de negociación* para reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio.

Los tres principios fundamentales son los siguientes.

a) Tratamiento no discriminatorio en las transacciones comerciales. Las partes signatarias del Acuerdo aceptan la cláusula de la nación más favorecida (NMF) en la aplicación de tarifas a la exportación e importación y en su administración. De acuerdo con este principio, las concesiones comerciales que un país signatario otorga a otro se hacen extensivas a todas las partes contratantes.

b) Protección por medio de aranceles aduaneros: se establece que la protección a las industrias nacionales sólo se concede mediante aranceles aduaneros —con exclusión de otras medidas, como las restricciones cuantitativas a las importaciones—.

c) Procedimientos de consulta: el Acuerdo General establece que las consultas son el medio para resolver las controversias y desacuerdos entre las partes contratantes.

LAS PRIMERAS RONDAS DE NEGOCIACIONES

El Acuerdo General es producto, hasta la fecha, de siete negociaciones comerciales multilaterales. En su origen tenía 35 artículos, pero a partir de 1965 se agregaron los tres comprendidos en la parte IV, en los que se recogen los intereses de los países en desarrollo. Vale señalar que desde el principio el GATT fue un acuerdo provisional y que formalmente aun lo es. Esta solución permitió instrumentar con rapidez las concesiones arancelarias acordadas durante las negociaciones de 1947, en virtud de que para ello no era necesaria la ratificación de los parlamentos de los países contratantes.

Al fundarse en 1948 como organismo regulador del comercio internacional, Estados Unidos quería que su orientación tendiera al logro de la liberación del comercio. Se partía del supuesto de que ciertos elementos, como la cooperación internacional, los códigos de conducta acordados y un marco de intercambio estable, evitarían que los países trataran de ajustar el comercio a su conveniencia, como en los años treinta. Se pretendía que el sistema comercial, bajo el GATT, tuviera como características la re-

7. *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Departamento de Estado de Estados Unidos, 1946.

8. Aunque las partes contratantes del GATT son 90 —otros dos países han firmado el Acuerdo por un período de tres años (aplicación provisional), y otros 31 países aplican *de facto* el Acuerdo General.

reciprocidad, la no discriminación, una serie de reglas básicas para regular el comercio internacional y un mecanismo para profundizar la liberación del comercio en escala mundial.

En consecuencia, desde la posguerra hasta principios de los setenta el comercio internacional, sobre todo entre los países desarrollados, se realizó de acuerdo con un esquema que tendía a liberar los flujos, lo cual fue resultado de las negociaciones para reducir las barreras arancelarias.

A continuación se presenta una breve síntesis de los principales avances logrados en las seis negociaciones desarrolladas de 1947 a 1973.

■ *Ginebra (1947)*. De abril a octubre de 1947 se llevó a cabo una negociación arancelaria multilateral con el objeto de mostrar por anticipado lo que podrían ser las negociaciones arancelarias que después se establecieron en la Carta de La Habana. En siete meses, 23 países disminuyeron sus aranceles respecto de un volumen de intercambio que representaba la mitad del comercio internacional. Más aún, estos países decidieron poner en vigor la parte comercial de la Carta sin esperar a que concluyera la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, convocada en 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas.

■ *Annecey (1947), Torquay (1950-1951) y Ginebra (1955-1967)*. La negociación de Annecey aprobó el ingreso de once países y la de Torquay el de la República Federal de Alemania. En esta negociación se registró, además, una reducción de 25% en los aranceles promedio, en relación con 1948. La negociación de Ginebra de 1955-1957 fue más bien modesta.

■ *La Ronda Dillon (1960-1961)*. Recibió ese nombre por la propuesta del subsecretario de Estado estadounidense, Douglas Dillon, de celebrar una negociación arancelaria simultáneamente con las que deberían llevar a cabo los países miembros de la CEE a causa del establecimiento de la Tarifa Externa Común (TEC). Los resultados de esta ronda fueron importantes más por su dimensión política que por sus efectos arancelarios. En efecto, fue la primera vez que la CEE negoció en nombre de sus países miembros y también la primera en que se intentó "una negociación lineal" (reducciones porcentuales idénticas a los aranceles de todos los productos) en vez del método tradicional, producto por producto.

■ *La Ronda Kennedy (1964-1967)*. La Ley de Expansión Comercial de Estados Unidos de 1962 autorizó al Gobierno de ese país a negociar reducciones arancelarias de 50% en un lapso de cinco años, así como una supresión completa de los aranceles de aquellos productos en que 80% o más del comercio mundial lo realizan la CEE y Estados Unidos. En virtud de que el Reino Unido aún no se había adherido a la CEE se desestimó la regla de 80%, pero se conservó el objetivo de 50% para las negociaciones entre países desarrollados. En las efectuadas entre éstos y las naciones en desarrollo se siguió el método tradicional, producto por producto.

En la Ronda Kennedy también se intentó llevar a cabo negociaciones sobre obstáculos no arancelarios, liberar los intercambios agrícolas y tomar en consideración las necesidades de los países en desarrollo. Sin embargo, los resultados fueron nulos o

muy reducidos en relación con los objetivos iniciales.⁹ Las reducciones arancelarias, por su parte, tuvieron un balance muy positivo. En efecto, en promedio las reducciones arancelarias alcanzaron 35% para los productos industriales, escalonadas en cinco años (1968-1972), abarcando las tres cuartas partes del comercio mundial.

LA RONDA DE TOKIO (1973-1979)

Antecedentes y grupos de negociaciones

Las actuales características del GATT surgieron de las negociaciones iniciadas en septiembre de 1973, al firmarse la Declaración de Tokio. Las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) concluyeron prácticamente el 12 de abril de 1979, después de cinco años de prolongadas y complejas discusiones, en las que tomaron parte alrededor de 99 países. En la Ronda de Tokio se pretendió, en primera instancia, continuar con la reducción de las barreras comerciales arancelarias e iniciar la eliminación de las no arancelarias, a fin de impulsar el comercio internacional y de tratar de mantener bajo control el creciente proteccionismo. En segundo término, se intentó integrar a los países en vías de desarrollo al sistema de comercio internacional bajo una base jurídica que pretende regir las relaciones comerciales por lo que resta de este siglo.

Para lograr esos objetivos, se decidió formar los siguientes grupos de trabajo: aranceles, medidas no arancelarias, enfoque sectorial, salvaguardias, productos tropicales, agricultura y estructura internacional. En todas sus áreas, las NCM se llevaron a cabo mediante distintos mecanismos: negociaciones por productos, códigos de conducta, convenios multilaterales y concesiones bilaterales.

Principales resultados de la NCM

El conjunto de los resultados de las negociaciones puede dividirse en tres grupos principales: 1) la liberación de los obstáculos comerciales; 2) los códigos que reglamentarían el uso de los obstáculos no arancelarios, y 3) la actualización del reglamento del GATT y la consolidación del marco jurídico internacional, a fin de dar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

Liberación del comercio

Las concesiones arancelarias revistieron una gran importancia, pues los países desarrollados se comprometieron a reducir sus aranceles en un promedio cercano a 33% durante los siguientes ocho años. En las negociaciones relativas a los aranceles se estableció una lista definitiva de concesiones.

Se estima que la reducción arancelaria en los productos industriales afectó a una parte del comercio mundial equivalente a 110 000 millones de dólares (a precios de 1976). Las reducciones más importantes correspondieron a maquinaria no eléctrica, productos derivados de la madera, productos químicos y equi-

9. Véase Tomás Peñaloza, "El proteccionismo agrícola en la Comunidad Económica Europea", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 4, México, abril de 1981, pp. 367-372.

pos de transporte, además, se efectuaron reducciones inferiores al promedio en los sectores de textiles y cuero.

Códigos que rigen los obstáculos no arancelarios

La Ronda de Tokio constituyó el primer intento general de controlar el uso de restricciones no arancelarias. La Secretaría del GATT, con base en las informaciones recibidas de los países exportadores (Grupo sobre Medidas No Arancelarias), preparó un inventario de los obstáculos no arancelarios. Asimismo, decidió agruparlos en varias categorías y regular su uso por medio de códigos multilaterales de conducta. En consecuencia, se establecieron los relativos a las subvenciones y derechos compensatorios, a la valoración en aduanas, a las compras del sector público, a los obstáculos técnicos, a las normas al comercio y a las licencias de importación.

Tratamiento especial a los países en desarrollo

La Declaración de Tokio estableció que uno de los objetivos de las NCM era garantizar que se diese un tratamiento preferencial a los países en desarrollo. Así, se firmó un nuevo acuerdo en el que supuestamente se dispuso que dicho trato fuera una característica permanente del sistema de comercio mundial.

Se dice supuestamente ya que es importante señalar que los resultados alcanzados han sido desalentadores.

MÉXICO Y EL GATT

Carácter de la participación de México en la Ronda de Tokio

El deseo de Estados Unidos y la CEE de iniciar otra ronda de negociaciones multilaterales en el GATT para eliminar obstáculos al comercio suscitó el interés de los países en desarrollo, que deseaban participar en ellas en forma activa puesto que sus intereses comerciales se verían directamente afectados por los acuerdos a que pudieran llegar las naciones industrializadas.

En la IV UNCTAD se presentó una propuesta (Santiago de Chile, 1972) cuyo principal objetivo era lograr que se invitara a todos los países en desarrollo a participar en las NCM, independientemente de que fueran o no miembros del GATT. Tal propuesta se aprobó en la conferencia y los países en desarrollo, entre ellos México, fueron invitados a participar en la ronda.

Anteriormente, durante la Ronda Kennedy, México recibió reiteradas invitaciones de Estados Unidos para que ingresara al GATT. Sin embargo, en aquel momento el Gobierno mexicano no consideró conveniente adherirse a él, argumentando que la estrategia de desarrollo del país hacía necesario usar ciertos instrumentos de política no permitidos por el GATT, tales como los permisos de importación. Además, señaló que no estaba muy seguro de que los beneficios de adherirse al Acuerdo fueran superiores a los costos derivados de su ingreso, a pesar de que ya se habían agregado los artículos de la Parte IV, sobre países en desarrollo, y que no se veía claro que en verdad existiera un trato especial y diferenciado para estos últimos.

Por lo tanto, al convocarse a la reunión ministerial en Tokio, las autoridades mexicanas vieron una oportunidad para examinar los beneficios derivados del proceso de liberación que se pretendía realizar.

Durante el curso de las NCM se hizo manifiesta la participación de México en varios de los grupos de trabajo, especialmente en los de productos y códigos. Aunque tal participación no implicó ningún compromiso en el sentido de adherirse eventualmente al Acuerdo General, la estrategia de negociación se orientó a lograr concesiones en productos o modificaciones en los códigos, como si efectivamente México pensara incorporarse al organismo.

La nueva política comercial de México

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se define la estrategia económica y social del actual gobierno y se identifican los problemas de coyuntura y de naturaleza estructural.

En el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), se confirma el diagnóstico de la economía mexicana, se define la estrategia de comercio exterior y fomento industrial, y se identifican los principales problemas estructurales a los que se enfrentan estos sectores. También se establece un vínculo de causa-efecto entre un modelo de sustitución de importaciones a ultranza y el desequilibrio entre el desarrollo industrial y el comercio exterior. Así, se hace notar que tal desequilibrio se origina en un proteccionismo excesivo, permanente y discriminatorio, en la inconsistencia entre las políticas macroeconómicas y sectoriales y en el hecho de querer ajustar los problemas de balanza de pagos en la política de comercio exterior, en sustitución de otras políticas macroeconómicas más eficientes.

Por primera vez se reconoce el papel de la política de comercio exterior como instrumento para asignar recursos productivos. Con ello, el equilibrio de la balanza de pagos deja de basarse en la política comercial para buscarlo por medio de la política cambiaria y del manejo de la demanda interna.

La estrategia de desarrollo sustentada en la sustitución de importaciones a ultranza ha tenido graves costos económicos y sociales. Las fuentes tradicionales para cubrir el secular desequilibrio externo se han agotado y, por tanto, el desarrollo económico sólo se puede asegurar mediante la promoción de exportaciones no petroleras y la sustitución selectiva y eficiente de importaciones.

A partir de estos objetivos, el Pronafice plantea la estrategia de la política de comercio exterior en tres vertientes: la racionalización de la protección, la promoción de exportaciones, y las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.

México ante el GATT

Fundamentos de la política comercial

Los principales lineamientos de la política comercial de México —no discriminación y trato de nación más favorecida— coinciden con los principios del Acuerdo General. La única excepción tiende a favorecer los intercambios en el marco de la ALADI.

Esto se debe a que dicha organización ha recibido la exención correspondiente de las Partes Contratantes del Acuerdo General. En efecto, la fracción quinta del artículo XXIV del Acuerdo General establece:

“... las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio...”

México recibe, hasta ahora, el trato de nación más favorecida. Sin embargo, no tiene ninguna garantía de seguir recibiendo en tanto no celebre acuerdos bilaterales al respecto, o uno multilateral a través del GATT. Tampoco cuenta con foros para dirimir sus diferencias. Cuando surgen, necesariamente tiene que recurrir a la consulta bilateral, y en este contexto, es difícil que se reconozca la asimetría de las partes en conflicto.

El acuerdo bilateral con Estados Unidos

México ha sido objeto de continuas represalias por aplicar reales o supuestos subsidios a sus exportaciones. El daño que los derechos compensatorios causan a las ventas externas mexicanas es mucho mayor que el que señalan las cifras de exportación de los productos afectados, pues el principal efecto de esas medidas proteccionistas es intimidar a los productores de bienes similares a los castigados por esas medidas.

Por ello, México decidió negociar con Estados Unidos un marco legal para normal el uso de subsidios y la aplicación de derechos compensatorios.¹⁰ En esencia, el acuerdo consiste en que México dejará de subsidiar sus exportaciones a Estados Unidos a cambio de que éste deje de aplicar derechos compensatorios.

Las opciones de negociación internacional multilateral

En el contexto internacional, México tiene diversas opciones para incorporarse a las normas que rigen el comercio exterior: a] mantener el *statu quo*; b] establecer una estrategia de negociación bilateral con países y grupos de países; c] sostener una estrategia negociadora dentro de un marco multilateral, el GATT.

A este respecto, cabe recordar que en el proyecto de protocolo de adhesión al GATT que se negoció en 1979 se establecía que México se comprometía a eliminar, en un plazo de 12 años, los permisos de importación para la mayoría de sus adquisiciones; a examinar las existentes en 1991 y a consolidar (esto es, fijar niveles arancelarios máximos), dentro de ese mismo lapso, 302 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Estas concesiones cubrían 8% de las importaciones de 1976 y 12% de las de 1984. En el momento actual ya se ha eliminado el permiso previo a 62% de las importaciones, en tanto que, de acuerdo con el citado protocolo, el compromiso de 51% debería alcanzarse en un plazo que vencería en 1991.¹¹

10. Véase *El Mercado de Valores*, año XLV, núm. 20, México, 27 de mayo de 1985.

11. Un resumen de los cambios efectuados en la política comercial aparece en “Ajustes en la política de comercio exterior”, en *El Mercado de Valores*, año XLV, núm. 34, México, 26 de agosto de 1985.

EL PROYECTO DE LA NUEVA RONDA DE NEGOCIACIONES

Antecedentes

Al iniciarse la década de los ochenta y entrar en vigencia los acuerdos de la Ronda de Tokio, la economía internacional sufría los efectos de una segunda desestabilización en los precios del petróleo, una recesión global, niveles sin precedente en las tasas de interés y fluctuaciones erráticas en los tipos de cambio.

Esta crítica situación precipitó el problema de la deuda externa de los países en desarrollo y los forzó a adoptar políticas de austeridad que implicaron una severa reducción de sus importaciones.

Simultáneamente, se fortalecieron las tendencias proteccionistas de los países industrializados. En Estados Unidos, la sobrevaluación del dólar y los altos niveles del déficit comercial condujeron a generosas concesiones proteccionistas, especialmente en el sector automovilístico y el azucarero. En Europa, el lento ritmo de la recuperación y los altos niveles de desempleo contribuyeron al “europesimismo” y a fortalecer las resistencias de la CEE a la competencia externa.

Estas circunstancias han llevado a los países industrializados a desentenderse de sus compromisos sobre liberación del comercio. No existe voluntad política para reducir la protección en sectores clave como el siderúrgico, el textil y la agricultura; la competitividad internacional parece determinarse por las fluctuaciones en los tipos de cambio; los países europeos tratan de superar la debilidad de sus sectores de alta tecnología y la obsolescencia de los sectores tradicionales con políticas autárquicas; en Estados Unidos el Congreso analizará este año más de 300 proyectos de legislación proteccionista, y Japón, a pesar de sus esfuerzos por reducir su superávit comercial con otros países industriales, sigue siendo el principal blanco de las políticas restrictivas de Estados Unidos y Europa.

Por ello no debe extrañar que muchos países manifiesten un gran escepticismo ante la propuesta de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Incluso algunos países argumentan que ni siquiera se necesita una nueva negociación para resolver los asuntos pendientes en la agenda de comercio internacional. Por ejemplo:

- Los países en desarrollo han manifestado que Estados Unidos y Europa simplemente deben respetar los acuerdos de la Ronda de Tokio y el Programa de Trabajo del GATT de 1982, así como desmantelar gradualmente el Acuerdo Multifibras (AMF).

- Los países europeos y Japón señalan que las restricciones de Estados Unidos en el sector siderúrgico violan los acuerdos del GATT.

- Estados Unidos plantea que la CEE debe desmantelar su política agrícola común y abrir sus mercados agrícolas a otros países.

- Tanto Estados Unidos como Europa han solicitado la liberación de los mercados de Japón en las áreas de bienes de consumo de lujo, telecomunicaciones, madera, papel y agricultura.

Es en esta situación que se plantea iniciar una nueva ronda de negociaciones. En efecto, el comunicado de la Reunión Mi-

nisterial de la OCDE de abril de 1985 señaló que "una nueva ronda de negociaciones en el GATT debe iniciarse a la brevedad posible"; agregó que "la mayoría de nosotros pensamos que debe ser en 1986".

Un aspecto importante de las discusiones relativas al inicio de la nueva ronda es su vinculación con las negociaciones paralelas en el área de moneda y finanzas. Francia ya definió su posición y los países en desarrollo la apoyan.

Con toda la complejidad que ello implica, es muy probable que la nueva ronda se inicie en 1986, como desean las principales naciones industrializadas. El país que hasta el momento tiene una idea más clara de sus propósitos es Estados Unidos, que en su propia Ley de Comercio y Aranceles de 1984 estableció en forma muy precisa sus objetivos y el marco jurídico. Los países industrializados y en desarrollo, más que plantear sus propias propuestas, han reaccionado a la agenda sugerida por Estados Unidos.

La agenda de negociaciones

El paquete de negociaciones que se describe a continuación es una síntesis de los temas básicos de la agenda. La lista no es exhaustiva y su presentación sólo se refiere al problema fundamental en cada caso, anotando las restricciones políticas que tendrán que considerarse en el proceso negociado.

Salvaguardias y reorientación de la industria internacional

La nueva ronda tendrá que hacer frente a dos problemas concurrentes: a) cómo liberar las barreras actuales al comercio, y b) cómo asegurar que los futuros obstáculos al intercambio sean transitorios y decrecientes. En ambos casos se requerirá un análisis de las regulaciones sobre salvaguardias.

El punto crucial del debate es si en el GATT debe permitirse la idea de salvaguardias selectivas por sectores y, en caso afirmativo, en qué condiciones.

Agricultura

Las actuales normas del GATT para el comercio exterior de productos agrícolas están llenas de lagunas. No se han negociado barreras no arancelarias; los subsidios a la exportación son un lugar común y frecuentemente los productos agrícolas son objeto de *dumping* en el mercado internacional. Los programas gubernamentales de apoyo a la agricultura son políticamente atractivos, como lo demuestra la política agrícola común de la CEE; el apoyo al arroz, los productos cárnicos y lácteos en Japón, y los incentivos a la producción de tabaco, carne, azúcar y productos lácteos en Estados Unidos.

Textiles y vestido

En este sector se presentan obstáculos que obedecen tanto a los altos niveles de la protección arancelaria como a la gran cantidad de acuerdos de restricciones cuantitativas, siendo las principales los Acuerdos de Corto Mediano Plazo en Textiles de Algodón y el Acuerdo Multifibras. El número de países y productos

que participan en estos acuerdos crece de modo constante. Actualmente, el AMF sirve como marco para acuerdos restrictivos bilaterales entre 17 países industrializados y 34 en desarrollo, cubriendo el comercio de algodón, lana, fibras sintéticas y algunas prendas de vestir.

Los países en desarrollo desean el compromiso categórico e incondicional de los países importadores de que aplicarán plenamente las normas y principios del GATT como primer paso para iniciar negociaciones significativas en este campo. Sin embargo, ello generaría serios problemas políticos en las economías de los países desarrollados.

Subsidios

Éste es uno de los temas clave para muchos de los posibles participantes en la nueva ronda. Para Estados Unidos es uno de los puntos de mayor interés, aunque la CEE, Japón y otros países industriales también coinciden en la necesidad de hacer más estrictas las normas sobre subvenciones y la imposición de derechos y medidas compensatorias. Los países en desarrollo también desean una mayor disciplina dentro del GATT en este aspecto y señalan que los subsidios no deben afectar desfavorablemente sus intereses, ni desplazar sus exportaciones a terceros mercados.

Servicios

Los servicios han ganado una participación muy importante en las economías industrializadas y son una de las fuentes más dinámicas de generación de empleos. En Estados Unidos este sector absorbió 70% de los 20 millones de nuevos puestos de trabajo creados en los años setenta. En contraste, el empleo en el sector de manufacturas creció solamente en un millón. Los servicios no gubernamentales explican 50% del PIB de Estados Unidos desde 1960, mientras en otros países industrializados los coeficientes fluctúan en alrededor de 40 por ciento.

No es fortuito que Estados Unidos, la CEE, Japón y otros países industrializados hayan planteado la necesidad de establecer un marco normativo para este sector, orientado a liberalizar su comercio y a facilitar la negociación de compromisos funcionales o sectoriales. Por su parte, los países en desarrollo han declarado que la nueva ronda debe circunscribirse a los sectores tradicionales de productos manufacturados —donde aún falta mucho para lograr un intercambio sustantivo— y que los servicios se salen de la jurisdicción del Acuerdo General.

Inversión

Como en el caso de los servicios, el GATT aún no tiene jurisdicción en el campo de la inversión directa, particularmente la relacionada con el comercio. Los países industrializados desean abordar este tema a fin de constituir un marco jurídico que promueva la liberación en este ámbito de acuerdo con los criterios de no discriminación y libre establecimiento. Los países en desarrollo no han aceptado que en el GATT se trate este tema.

Bienes de alta tecnología

Aunque no existe una definición de este concepto, la OCDE ha compilado una lista en la cual incluye computadoras, equipo electrónico y de telecomunicaciones, productos farmacéuticos,

instrumentos científicos y ciertos tipos de maquinaria electrónica y no eléctrica. El comercio de estos bienes significó 17.5% del total de exportaciones de manufacturas de los países de la OCDE en 1983. En este sector, mientras los países industrializados desean acceso a los mercados, los países en desarrollo se preocupan por regular la transferencia de tecnología y las franquicias de su utilización.

Derechos de propiedad intelectual

Este otro tema abarca las patentes, las marcas y los derechos de autor, cuestiones que han recibido recientemente la atención de los países industrializados por los problemas surgidos en los nuevos campos de investigación, como el diseño de *software*, los microcircuitos, los semiconductores y los avances en biotecnología. Para Estados Unidos la prioridad en este campo la da su propia Ley de Comercio y Aranceles de 1984, y ha amenazado a otros países con excluirlos de su mercado si no recibe reciprocidad en esta área.

Reformas institucionales

Los países industrializados han expresado la conveniencia de iniciar acciones en tres áreas institucionales:

- fortalecer el Secretariado del GATT;
- mejorar los mecanismos de resolución de controversias;
- fortalecer los vínculos entre el GATT, el FMI y el Banco Mundial.

Finalmente, es un hecho que Estados Unidos y los países que apoyan la celebración de una nueva ronda están dispuestos a invertir los recursos políticos necesarios para iniciar las negociaciones, ya que de esto dependerá que se garantice un mercado amplio a los sectores que están creciendo con más dinamismo en sus economías. Si bien los países europeos y Canadá pueden disminuir el impulso de la iniciativa estadounidense, lo cierto es que parecería probable que en el intercambio de concesiones se vea la voluntad de Estados Unidos de celebrar una ronda de negociaciones sobre moneda y finanzas en su mínima expresión, limitada a una agenda muy concreta, concentrada en los tipos de cambio.

OBJETIVOS DE ESTADOS UNIDOS EN LAS PRÓXIMAS NEGOCIACIONES

Debido a que Estados Unidos desempeñará un papel determinante en las próximas negociaciones, y por ende en la definición del "nuevo GATT", vale la pena examinar sus objetivos, máxime que en el caso de que México optara por la negociación bilateral, Estados Unidos tratará de aplicar los mismos principios que persigue en las NCM, como ya lo hizo recientemente en el Entendimiento que suscribió con México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios.¹²

A continuación se presenta, con base en los documentos y de-

12. *Ibid.*, op. cit. Recuérdese que en la firma del Entendimiento, Estados Unidos señaló la necesidad de que ambos países negocien un acuerdo ampliado que incluya comercio, inversión extranjera, y patentes y marcas.

claraciones oficiales del Gobierno de Estados Unidos, un resumen de lo que pretende tratar en las próximas negociaciones. Este país está seriamente preocupado por la erosión de la disciplina del GATT y estima que debe concederse gran prioridad a su fortalecimiento mediante la mejora de los compromisos multilaterales. Concretamente, Estados Unidos piensa que debe tratar de conseguir acuerdos en las siguientes áreas:

■ *Solución de diferencias*, para que la Comunidad Mercantil Internacional y las partes contratantes conserven la confianza en el sistema del GATT. Para ello es esencial disponer de un mecanismo de solución de diferencias rápido y eficaz.

■ *Agricultura*. Estados Unidos es partidario de que las prácticas comerciales seguidas en este sector se sometan a mayor disciplina y de que se elimine toda excepción permanente a las reglas del GATT en el comercio de productos agropecuarios. Verbigracia, la política agrícola común de la CEE.

■ *Limitaciones a la importación*. Estados Unidos sostiene que es importante establecer una disciplina efectiva del GATT, que cubra todas las medidas que se adoptan para limitar las importaciones.

■ *Mejora de los códigos*. Cinco años de experiencia en la aplicación de los acuerdos negociados durante la Ronda de Tokio indican que es preciso mejorar algunas áreas. Estados Unidos busca el fortalecimiento de los códigos del GATT sobre medidas no arancelarias (subvenciones, compras del sector público, normas, etcétera).

■ *Propiedad intelectual*. Estados Unidos busca un acuerdo sobre medidas y procedimientos que aseguren que la proliferación de las prácticas seguidas por los distintos países en la esfera de la propiedad intelectual no actúe como un obstáculo al comercio internacional. A corto plazo, es necesario ocuparse del comercio de mercancías falsificadas, y a más largo plazo se pretende fomentar la reducción de las alteraciones comerciales resultantes del trato inadecuado de los derechos de propiedad intelectual.

■ *Inversiones*. Estados Unidos desea iniciar un proceso que conduzca al establecimiento de una disciplina multilateral para las prácticas que alteran o restringen las corrientes internacionales de inversión.

■ *Comercio de servicios*. El comercio de servicios representa una parte cada vez mayor del comercio mundial. Como consecuencia de la función esencial que desempeñan en el fomento de la aplicación de nuevas tecnologías, estos intercambios han adquirido creciente importancia para todos los países. Sin embargo, existen pocas reglas internacionales para su comercio y no hay ningún procedimiento establecido para celebrar negociaciones que puedan conducir a liberar los obstáculos que limitan este comercio. Estados Unidos busca la elaboración de un acuerdo general que contenga principios y procedimientos destinados a lograr un comercio lo más abierto posible. Asimismo sostiene que debería darse prioridad a la elaboración de un acuerdo multilateral sobre las corrientes internacionales de información.

■ *Bienes de alta tecnología*. Estados Unidos busca establecer un código para asegurar el libre comercio de bienes de alta tecnología, la transferencia de tecnología y el respeto a las franquicias de su utilización.

En resumen, Estados Unidos ha examinado su situación eco-

nómica y determinado hacia dónde quiere ir en los próximos años. En función de estos intereses ha llegado a la conclusión de que tendrá que abandonar la producción de bienes tradicionales y concentrarse en ciertos productos y en los servicios de alta tecnología.

Por lo anterior, desea aprovechar su propia retirada de los sectores tradicionales para exigir a cambio, en especial de los países en vías de desarrollo —que son los que probablemente llenen este vacío—, una apertura de sus economías a los productos y servicios procedentes de Estados Unidos.

Finalmente, cabe señalar que en el caso de que México optara por negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos, es muy probable que dicho país solicitara lo que se negoció en la Ronda de Tokio, y que se incluyó en su Ley de Comercio de 1979 y, más recientemente, en su Ley Comercial de 1984, además de algunos o todos los elementos mencionados.

Por el contrario, si México optara por negociar un acuerdo multilateral, es decir, ingresar al GATT, tendría que adoptar las reglas vigentes, producto de las NCM de la Ronda de Tokio y participar en la definición de las nuevas reglas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la breve descripción anterior queda de manifiesto que el GATT no es un organismo internacional como el FMI y el Banco Mundial. El GATT es sólo un acuerdo entre países (las partes contratantes) que desde sus inicios pretendió luchar contra las restricciones arancelarias al comercio internacional.

En una segunda etapa de su existencia, el GATT amplió su lucha por la eliminación de las barreras no arancelarias y actualmente pretende incursionar en ámbitos tales como el comercio de servicios y de bienes de alta tecnología. Para ello se propone, incluso, llevar a cabo modificaciones en su propia estructura operativa.

Con base en lo anterior es de suma importancia establecer que las reglas de operación del GATT son acuerdos a los que se llega por medio de la negociación. En ese sentido, podría decirse que éstas son tan “justas” o “equitativas” como las normas que regulan la operación del FMI o del Banco Mundial.

Por lo que hace a México, la aguda crisis financiera a la que se enfrenta ha dado origen a mayores niveles de desempleo y subempleo, que ya de por sí eran altos. Además, la elevada tasa de crecimiento de la población (dos millones de habitantes por año y un millón de incremento anual en la población económicamente activa), continúa generando importantes presiones por nuevos empleos, lo que complica aún más la situación. Así, el principal problema es el del crecimiento, pues no es posible someter a la población trabajadora a permanentes programas de ajuste.

Hacer frente al problema del crecimiento económico en un país como México, implica resolver también otros problemas importantes; entre ellos, el de la escasez de divisas que provoca el elevado nivel de importaciones ocasionado por el propio crecimiento y, desde luego, el servicio de la deuda, que depende de su perfil y de las tasas de interés vigentes en el ámbito internacional. En consecuencia, el análisis de la conveniencia de entrar al GATT se relaciona directamente con este problema.

El Gobierno ha decidido que México se incorpore al GATT. Esta

decisión debe enfocarse desde una perspectiva de divisas; es decir, si la entrada al GATT produce un saldo neto positivo y creciente de divisas, es recomendable la incorporación, ya que esto permitirá crecer a tasas más altas y generar mayores niveles de empleo y bienestar.

Sin embargo, es importante señalar que el ingreso al GATT *per se*, no produce exportaciones ni hace eficiente y competitivo a un país; solamente obliga a regirse por las normas internacionalmente aceptadas para el intercambio comercial. De ahí que para que un país sea exportador, el ingreso al GATT sea, probablemente, una condición necesaria mas no suficiente.

México puede decidir que no suscribirá ningún acuerdo de tipo bilateral o multilateral; pero si quiere ser un país exportador tendrá, además de contar con productos competitivos, que acatar las reglas del comercio internacional. Por ello, si el país decide sujetarse a tales reglas, debe examinar con cuidado las ventajas y desventajas de suscribir uno o varios convenios bilaterales o uno multilateral.

Firmar convenios bilaterales con cada uno de los principales socios comerciales traería las mismas obligaciones que suscribir el Acuerdo General, ya que la mayoría de los países con que México comercia ha incorporado a su legislación comercial los principios del GATT. Asimismo, un convenio bilateral con el principal socio, Estados Unidos, incluiría, además de las reglas del GATT, cuestiones sobre inversión extranjera, bienes de alta tecnología, y probablemente servicios y derechos de propiedad intelectual. Adicionalmente, sería un elemento más para intensificar las relaciones con tal país, para agudizar la dependencia y, consecuentemente, disminuir las posibilidades de diversificación del comercio exterior.

Por otra parte, optar por una solución multilateral obligaría a adoptar las reglas del GATT actual y probablemente las derivadas de la nueva ronda de negociaciones, sobre inversión extranjera, comercio de servicios, bienes de alta tecnología, y derechos de propiedad intelectual. En pocas palabras, las obligaciones serían probablemente las mismas.

Sin embargo, en el caso del GATT hay que hacer las siguientes consideraciones:

1) Se contaría con un foro para resolver conflictos. Cuando surgen problemas bilaterales de carácter comercial con algún país, México no tiene ningún foro multilateral que sirva de referencia para zanjar las diferencias —con excepción de los países de la ALADI— ni tampoco mecánicas para el establecimiento de salvaguardias, ni para adoptar medidas de represalia que sean internacionalmente aceptadas.

2) México participaría (aunque probablemente no definiría) en la creación de las reglas del juego.

3) Habría un sistema de compensaciones. Cuando cualquier país miembro del GATT retira una concesión se ve obligado a compensar las restricciones establecidas, con un valor igual de comercio en otros productos. En el caso de México, por no ser miembro del GATT, las medidas restrictivas que adopta un país no dan lugar a recibir compensación alguna.

4) Se podrían negociar salvaguardias y hacer uso de las existentes en el Acuerdo.

5) Habría más flexibilidad en la interpretación de las obligaciones derivadas de un acuerdo multilateral y antecedentes con los cuales ampararse.

6) Para disminuir la dependencia y diversificar el comercio, es más útil que, respecto del principal socio comercial, se negocie un acuerdo multilateral que uno bilateral.

7) Finalmente, al suscribir el Acuerdo General, de alguna manera se da una señal, tanto en lo interno como en lo externo. Internamente, se diría que se adopta una política comercial de carácter más estable y permanente que en el pasado; en lo externo se le dice a la comunidad internacional que se está en disposición de acatar las reglas y obligaciones del juego internacional, y que por ello se exigen los derechos correspondientes.

En otras palabras, se podría decir que, dada la necesidad de acatar las reglas y normas del comercio internacional, el mal menor es el GATT. Sin embargo, conviene reiterar que si para exportar volúmenes importantes y convertir a México en un país exportador es necesario acatar las reglas del comercio internacional, el solo ingreso al GATT no es suficiente.

Hay ejemplos de países en vías de desarrollo que han ingresado al Acuerdo y liberalizado su comercio, y los resultados han sido importaciones masivas y el cierre de gran parte del aparato industrial. Sin embargo, también hay países, aunque son los menos, que han tenido éxito.¹³

El éxito depende de muchos factores, entre ellos contar con una clara definición de lo que se quiere, es decir, el objetivo que se persigue (política industrial); la vía o estrategia que se va a emplear para lograr ese objetivo (estrategia industrial); congruencia entre los diversos instrumentos de política (logística industrial), y preparación de una política de reconversión industrial (para las industrias desplazadas por las importaciones) y una de fomento de las exportaciones.

En pocas palabras, es necesario, mas no suficiente, crear una estructura de precios relativos que permita que los recursos se asignen a los sectores que tengan ventajas comparativas. Se requiere canalizar, en términos absolutos y relativos, mayores recursos al sector de bienes comerciables frente al sector de bienes no comerciables.

Dado que las condiciones particulares de la adhesión al GATT sólo pueden establecerse en la formulación de un protocolo de adhesión, conviene señalar algunos aspectos que pueden servir como punto de partida para la negociación, con el objeto de minimizar los costos de ingreso o maximizar los beneficios.

Una correcta evaluación de la adhesión al GATT deberá considerar, cuando menos, los siguientes aspectos:

1) Participar como país observador en la próxima ronda de negociaciones, con el compromiso, en principio, de discutir simultáneamente un protocolo de adhesión.

13. Véase, por ejemplo, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries: Report to the Group of Twenty Four*, UNCTAD/PNUD proyecto NT/75/015, y Daniel Schydrowsky, "Latin American Trade Policies in the 1970's", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 85, mayo de 1972, p. 263.

2) También conviene que la decisión de adherirse al GATT se evalúe *durante* el proceso de las negociaciones comerciales multilaterales y no antes de que se inicien éstas. Así, México estará realmente en posibilidades de obtener un mayor equilibrio entre los costos y los beneficios que se derivarían de la eventual adhesión al Acuerdo General. Por ejemplo, la próxima ronda se efectuará paralelamente con la revisión de otros acuerdos, como el de multifibras, por lo que sería conveniente vincular en un solo paquete no sólo la aportación de México por su ingreso al GATT, sino también las concesiones dentro de la ronda y su participación en el Acuerdo Multifibras.

Este tipo de ventajas podría perderse si se decidiera la adhesión antes de que se iniciaran las negociaciones.

3) Hacer frente común con los países en desarrollo con el objeto de que las corrientes comerciales de bienes y servicios no se aborden de manera vinculada y así evitar que los asuntos comerciales de interés para los países en desarrollo (comercio de bienes) se releguen a un segundo plano.

4) Asimismo, pugnar porque en las NCM se aborde, como tema prioritario, la vinculación de los problemas monetarios con los comerciales.

5) Solicitar para México un verdadero trato preferencial y diferenciado, ya que la experiencia señala que se incorporan condiciones y criterios de graduación, por lo que México quedaría al margen de las escasas preferencias que se otorgan a los países en desarrollo.

6) Revisar el anterior proyecto de protocolo de adhesión (Ronda de Tokio), para establecer uno nuevo que se adecue a la política económica actual y, más específicamente, a la política de desarrollo industrial y agropecuario. Recuérdese que en 1979, cuando se negociaba ese protocolo, se pensaba que la principal tarea sería la de administrar la abundancia.

7) Depurar la lista de concesiones que México ofreció en la Ronda de Tokio y los productos incluidos, a fin de definir un nuevo paquete de productos. En este sentido, se debería recurrir a las posibilidades que, aunque difíciles, ofrece el Acuerdo General a los países en desarrollo, en lo que respecta a la no reciprocidad y a la consideración de las necesidades y restricciones particulares del grado de desarrollo de México.

8) Buscar un paquete de salvedades que tienda a equilibrar los costos y los beneficios. Esto significa que, *de facto*, la excepción será lo que se buscará en la negociación.

9) Cuidar que la estructura de las concesiones arancelarias no se constituya en un obstáculo presente o futuro para el sano desarrollo del sector industrial del país.

10) Establecer en los distintos códigos de conducta y acuerdos del GATT un paquete mínimo de excepciones, para lograr los objetivos económicos nacionales.

Para concluir, adoptar la decisión de ingresar al GATT significa negociar las mejores condiciones para la adhesión, en el claro entendido de que se ha decidido ser un actor en el difícil escenario internacional y no un mero observador pasivo de la obra; empero, también debe tenerse presente que la actuación en el prosencio será juzgada por el público. □ •